



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

LOS RETOS DE LA POLITICA ECONOMICA EN LA UNION EUROPEA

*Juan E. Iranzo**
*Nicolás Díaz***
*Gregorio Izquierdo***

La Unión Europea, aunque presenta algunos rasgos comunes con Japón y Estados Unidos, posee importantes diferencias que la hacen especialmente vulnerable ante el incremento de la competencia que se avecina. Europa no constituye un auténtico mercado único, no posee una única moneda y además presenta una serie de deficiencias estructurales que dificultan la creación de empleo. El problema del paro es un problema fundamentalmente europeo y no de los países desarrollados, puesto que la rigidez del mercado de trabajo en esta zona y la fiscalidad que soporta el factor trabajo para financiar el Estado del Bienestar limitan su capacidad de generar empleo. Europa ha sufrido un fuerte impacto negativo como consecuencia de la reunificación alemana, pero esto debe considerarse un hecho excepcional y, en el futuro, además de aplicar políticas económicas ortodoxas, debe iniciar una profunda reforma para combatir sus debilidades estructurales.

Palabras clave: *política económica, coyuntura económica, análisis comparativo, Japón, EE UU, países UE.*

1. Situación actual de la economía mundial

Los últimos años del siglo XX pasarán a la historia como el periodo de las grandes transformaciones económicas. A la pasividad heredada de la Segunda Guerra Mundial, con un mundo organizado política y económicamente en torno a dos grandes bloques hegemónicos constituidos sobre bases ideológicas claras, ha seguido una situación de enorme dinamismo, que ha cambiado radicalmente la relación de poderes y que está obli-

gando a todas las naciones —desarrolladas y no desarrolladas— a realizar reformas estructurales profundas.

La convicción generalizada sobre la mayor eficiencia del mercado como forma de organización de la economía y de la sociedad; la caída del socialismo real, contra todo tipo de vaticinio; la globalización de las actividades económicas; la mayor apertura de las economías, la revolución tecnológica; la creciente terciarización de las economías industrializadas y la aparición de nuevos centros de producción son los rasgos más relevantes del momento económico actual. Europa participa en este proceso como un actor más, sin contar con las grandes ventajas que la diferenciaron del resto del mundo durante los tres decenios siguientes a la guerra y que le permitieron recuperar sin grandes dificultades su posición en el contexto internacional. Hoy

* Director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.

** Economistas del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.

son muchas las naciones que compiten con éxito por la primacía en áreas que eran de dominio exclusivo del mundo desarrollado, como la ciencia y la tecnología.

Las nuevas tendencias de la economía mundial tienen, sin embargo, consecuencias importantes en el funcionamiento global del sistema que conviene destacar. En primer lugar, la existencia de libertad de circulación de capitales y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones han incrementado significativamente la velocidad con la que se mueve este recurso a nivel mundial, creando problemas de inestabilidad financiera que a menudo afectan al desenvolvimiento de la economía real. No cabe duda que la libre circulación de capitales es fundamental para conseguir una asignación eficiente de este recurso, ya que evita su concentración y facilita su afluencia hacia aquellos emplazamientos que ofrecen una mayor rentabilidad. Pero ello no debe hacernos olvidar las enormes distorsiones que provocan las rápidas entradas y salidas de grandes cantidades de dinero sobre la economía real.

En segundo lugar, los signos de los nuevos tiempos han generado un mundo tripolar, constituido por un bloque regional y dos megaeconomías, que compiten duramente por el liderazgo económico¹. El bloque económico es la Europa de los trece (UE) —susceptible de convertirse en la Europa de los dieciséis el 1 de enero de 1995 si así lo deciden los ciudadanos finlandeses, suecos y noruegos en los respectivos referenda—. Los otros dos países son, por un lado, los Estados Unidos, que acaban de formar el NAFTA con Canadá y México, y, por otro, Japón, que mantiene una interdependencia creciente con algunas economías de su entorno geográfico.

Las estructuras económicas de estas tres macronaciones son, en muchos aspectos, bastante parecidas. Sin embargo, presentan diferencias importantes que explican en gran medida las divergencias en el funcionamiento de sus mercados, en la productividad, en el crecimiento económico y en la evolución del empleo, a la vez que actúan como factores determinantes de la

mejor o peor posición relativa de cada una de ellas para afrontar el reto de la creciente competencia y de la globalización.

2. Rasgos comunes de los tres grandes bloques

Cinco son los rasgos comunes más importantes que presentan las estructuras económicas de los Estados Unidos, de Japón y de la UE. En primer lugar, la distribución sectorial de la producción y del empleo es bastante similar, con un mayor protagonismo —en algunos casos muy significativo— de los servicios sobre los otros sectores económicos. En efecto, la participación del sector terciario en el PIB supera a la suma de la industria y de la agricultura en los Estados Unidos y en la UE. La economía más terciarizada es la estadounidense (los servicios representaban el 70 por 100 de la producción y el 71 por 100 del empleo en 1990), seguido por la UE (61 y 62 por 100, respectivamente) y Japón (59 y 58,7 por 100, respectivamente)². El peso relativo de la industria nipona en el empleo continúa siendo muy elevado en comparación con los dos bloques, a pesar de su elevado nivel de automatización, lo que responde en parte a las formas de organización industrial predominantes.

En segundo lugar, las tres economías muestran un alto grado de apertura al exterior, algo perfectamente contrastable a través de la participación de las exportaciones y las importaciones en el PIB. Según los datos, la UE es la economía más abierta, puesto que el sector exterior representa algo más del 50 por 100 del PIB, frente al 20,9 por 100 y el 21,1 por 100 de Japón y los Estados Unidos, respectivamente. No obstante, habría que tomar la cifra europea con cierta cautela, dado que engloba también el comercio que se produce entre los países miembros. En la práctica, podría afirmarse que la UE es, posiblemente, menos abierta que los Estados Unidos. Por otra parte, es cierto también que los mercados interiores de Japón y de Estados Unidos tienen una dimensión óptima suficiente como para generar grandes empresas con capacidad de abastecer —en régimen de competencia— su demanda interna.

¹ THURLOW, Lester (1992): *La guerra del siglo XXI*, Editorial Vergara, Buenos Aires, Argentina.

² Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (1993): *Internationale Wirtschaftszahlen*. Deutscher Instituts-Verlag GmbH, Colonia.

El tercer rasgo común es el elevado nivel de endeudamiento público. Aunque la ratio deuda sobre PIB es muy alta en los tres bloques, su tendencia es claramente a la baja en Japón, mientras en Estados Unidos y en la Unión Europea no ha dejado de incrementarse. La participación de la deuda pública japonesa sobre el PIB ha pasado del 69,5 por 100 en 1990 al 64,3 por 100 en 1993, frente a un incremento de casi diez puntos porcentuales en Estados Unidos para el mismo periodo (65,6 por 100 en 1993, frente al 56,4 por 100 en 1990) y de más de ocho puntos porcentuales en la UE (65,9 por 100 en 1993, frente al 57 por 100 en 1991)³.

El análisis de la evolución de este indicador es de gran relevancia para entender las diferentes respuestas de política económica que se dieron a la última crisis económica. La disminución de la participación de la deuda pública sobre el PIB en Japón fue posible gracias al cambio de signo del saldo de las cuentas públicas que se produjo como consecuencia de la política de consolidación fiscal aplicada desde finales de los ochenta. El superávit presupuestario dio margen de maniobra al gobierno nipón para aprobar medidas de relanzamiento fiscal para compensar el descenso de la actividad privada. En los casos de la UE y de los Estados Unidos, los expertos han alertado sobre el peligro de que el alto endeudamiento público desencadene una crisis financiera, lo que podría tener graves consecuencias para el funcionamiento de las economías, en especial en un período de contracción del ahorro mundial.

En cuarto lugar, en cuanto a la dotación de infraestructuras, la cuantía y la calidad de las carreteras, de los aeropuertos, de las redes de telecomunicaciones y de distribución de energía eléctrica, de los sistemas ferroviarios, etcétera, es muy parecido en los tres bloques, sin que pueda establecerse un predominio claro por parte de uno de ellos en esta materia. Las diferencias actuales son más bien internas y se corresponden básicamente con los distintos grados de desarrollo de sus regiones. Las diferencias que pueden existir en este sentido entre Alemania, por un lado, y Portugal o Grecia, por otro, no

distan mucho de las que existen entre los Estados de Nueva Inglaterra y los Estados del Sur de Estados Unidos. De todas formas, es posible que las infraestructuras niponas sean las más avanzadas, puesto que su construcción ha sido más reciente.

Por último, las tres zonas tienen un nivel elevado de gasto en investigación y desarrollo (I+D), aunque no parece que produzca el mismo resultado⁴. En 1991, la UE dedicaba en torno al 2,1 por 100 de su PIB total a I+D, frente al 2,8 por 100 y el 3,5 por 100 de Estados Unidos y Japón, respectivamente⁵. La cifra de gasto medio de la UE esconde, sin embargo, grandes diferencias entre los Estados miembros del Norte y los del Sur. Por ejemplo, mientras Alemania dedica prácticamente el mismo volumen de recursos que Japón al desarrollo de proyectos privados y públicos de investigación, España, Portugal y Grecia, no gastan ni siquiera la tercera parte.

Desagregando los datos, se observa que la UE realiza un mayor esfuerzo que Estados Unidos y Japón en investigación básica (0,4 por 100, frente al 0,3 y 0,2 por 100, respectivamente). De hecho, la UE ocupa el segundo lugar en la producción de artículos científicos, con un volumen de publicaciones que cuadruplica la producción japonesa. No obstante —esto es quizá lo más relevante desde el punto de vista de nuestro análisis—, Europa tiene más problemas que sus principales competidores para concretar estos avances científicos en nuevos productos y procesos y, por tanto, en mejoras de competitividad. Esta situación se explica en parte por la menor participación de las empresas europeas en la financiación de proyectos de I+D, en comparación con Estados Unidos y Japón. Así, mientras en Estados Unidos y Japón las empresas financian el 50 y el 75 por 100 de la I+D, respectivamente, la media de la UE apenas se acerca al 50 por 100, con cifras que varían desde el 70 por 100

⁴ Ver el Informe que ha elaborado UNICE bajo el título «*Making Europe more competitive*». Mimeo.

⁵ Commission des Communautés Européennes (9 de abril de 1992): «*La recherche après Maastricht: un bilan. Une stratégie*». Communication de la Commission au conseil et au Parlement Européen. Sec. (92), 682 final. Bruselas.

³ OCDE (1993): *Main Macroeconomic Indicators*, OCDE, París.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN LA UE,
EE UU Y JAPON, 1990
(En % del PIB)

	UE	Japón	USA
Consumo público.....	18,4	9,0	18,3
Gastos financieros.....	4,8	3,8	5,2
Subsidios.....	1,9	0,7	0,2
Transferencias corrientes.....	19,5	11,2	11,5
Inversión pública.....	2,8	5,0	1,6
Otros.....	1,2	1,0	0,2
Total.....	48,6	30,7	39,0

FUENTE: OCDE.

en Bélgica y el 65 por 100 en Alemania, y el 25 por 100 en Portugal y el 20 por 100 en Grecia⁶.

3. Los rasgos diferenciales de la estructura económica europea y sus efectos

Existen diferencias estructurales entre los tres grandes bloques que son relevantes para explicar el funcionamiento de sus respectivas economías y para entender su situación competitiva, siendo de especial importancia la circunstancia de que la Unión Europea, a diferencia de Japón y de Estados Unidos, no es una unidad económica. Es cierto que desde enero de 1993 está empeñada en la construcción del mercado interior único y en el establecimiento de una moneda común —esto último, desafortunadamente, puede tardar—, pero la situación actual dista de ser la propia de una zona completamente integrada, con todos sus mercados abiertos a la competencia interior, con total libertad de circulación de factores productivos y con un medio de pago común. Todavía siguen existiendo mercados muy fragmentados en Europa y protegidos de la competencia —servicios, mercados de licitación pública— y no hay libre circulación de trabajadores. En el ámbito monetario ha sido imprescindible

dar un paso atrás ampliando las bandas de fluctuación del SME para frenar los ataques especulativos. No obstante, sin un diagnóstico profundo de la economía europea y de sus diferencias estructurales con sus principales competidores no sería posible cumplir con el objetivo de este trabajo.

La mayor presencia del sector público

La primera distinción importante de Europa es el mayor grado de intervención del Estado en la economía, reflejada en las crecientes cifras de gasto público, en la elevada presión fiscal y en los cientos de regulaciones que entorpecen la actividad de sus mercados. En efecto, el gasto total medio de las Administraciones Públicas en el PIB de la UE fue el 49 por 100 en los últimos diez años, frente a sólo el 32 por 100 en Japón y el 37 por 100 en Estados Unidos. Tal y como se observa en el Cuadro 1, la partida de gasto que mayor crecimiento experimentó fueron las transferencias corrientes, que llegaron a representar alrededor del 20 por 100 del PIB de la UE en 1990, frente a sólo el 11,2 y el 11,5 por 100 en Japón y los Estados Unidos. Estas transferencias se destinaron fundamentalmente a atender los gastos crecientes del sistema de protección social y a subsidiar empresas —básicamente de propiedad pública— ubicadas en sectores económicos de dudoso futuro. Por el contrario, la inversión pública se mantuvo hasta 1990 muy por debajo de la japonesa (2,8 por 100 en 1990, frente al 5 por 100 de Japón), aunque supera la tasa estadounidense, la más baja de las tres zonas⁷.

Este elevado nivel de gasto público es parte integrante de un modelo de desarrollo socioeconómico que otorga un gran protagonismo al sector público en la solución de los problemas y refleja el diseño de política económica que ha prevalecido en Europa. El veloz crecimiento de las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, los más altos tipos de interés euro-

⁷ La inversión pública estadounidense representaba el 1,6 por 100 del PIB en 1990, una cifra considerada como preocupantemente baja por el Comité de Expertos que elaboró el Informe «A competitiveness strategy for America», enviado al presidente de Estados Unidos en marzo de 1993. Mimeo.

⁶ Commission des Communautés Européennes (1992): *op. cit.*

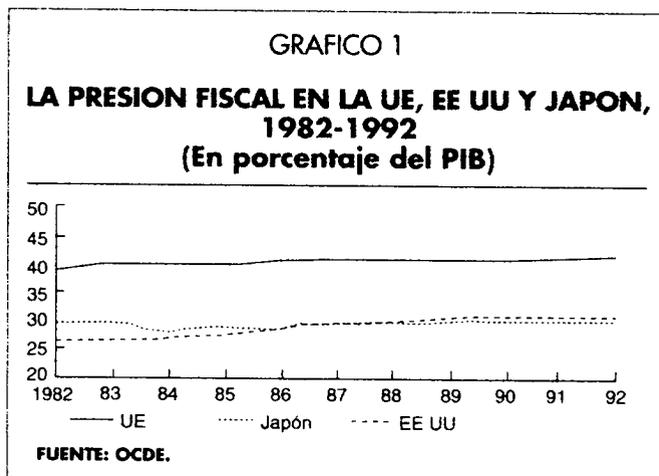
peos, los costes crecientes de la protección al desempleo y la escasa inversión de algunas empresas públicas, que mantienen el monopolio de algunos sectores —básicamente los servicios—, en el desarrollo de las tecnologías más modernas son algunos de sus rasgos más importantes.

El crecimiento desmesurado del gasto público europeo ha ido acompañado de aumentos constantes de la presión fiscal —directa e indirecta—, que ha alcanzado un nivel muy superior a la de Japón y Estados Unidos. El Gráfico 1 muestra la evolución de la imposición en las tres zonas. En 1990, el total de los impuestos de la UE representaban el 41 por 100 del PIB, frente al 31 por 100 en Japón y el 30 por 100 en Estados Unidos. Los impuestos directos europeos más las cotizaciones sociales suponían el 26 por 100 del PIB en 1990, dos puntos porcentuales del PIB por encima de Japón y cuatro de Estados Unidos. La diferencia era aún mayor en el terreno de la imposición indirecta. La suma del IVA y de los impuestos especiales sobre el consumo de determinados bienes representaban el 13 por 100 del PIB de la UE en 1990, frente a sólo el 5 por 100 en Estados Unidos y el 4 por 100 en Japón. La elevada presión fiscal europea y su estructura, implica unos costes muy altos para las empresas, penaliza la utilización del factor trabajo, disminuye los incentivos al ahorro y al trabajo, fomenta el fraude e incrementa sustancialmente los precios de los productos, con el consiguiente perjuicio del consumo privado⁸.

La gran tragedia de la economía europea es que, a pesar de la voraz presión fiscal, el incremento del gasto público es tan elevado que resulta imposible evitar los déficit públicos. En la década de los ochenta, el déficit medio de las Administraciones Públicas europeas se situó en el 4,5 por 100 del PIB, cifra muy superior al 3 por 100 estadounidense y al 0,3 por 100 del Japón. En 1993, tras la crisis más severa de los últimos años, el déficit público de la UE se situó en el 6 por 100 del PIB⁹, superando

⁸ OCDE (1992): *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1991*. París.

⁹ European Commission (Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1994): «Annual economic report for 1994», *En European economy* número 56, Bruselas.



con creces todas las estimaciones realizadas para Estados Unidos y Japón. Este incremento del déficit público no es imputable exclusivamente a la actuación de los estabilizadores automáticos como consecuencia de la crisis, sino a la incapacidad de los Estados miembros para reconducir la política presupuestaria hacia el objetivo de estabilidad y de equilibrio de las cuentas públicas.

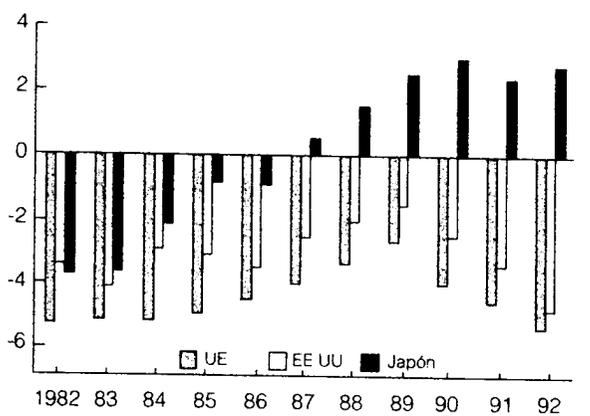
Tres han sido los efectos fundamentales del déficit público estructural europeo sobre el entorno en el que funcionan las empresas europeas: primero, ha presionado al alza la inflación, lo que ha deteriorado los precios relativos; segundo, ha obligado a mantener unos tipos de interés muy elevados, tanto en términos nominales como reales; tercero, ha perpetrado una reducción importante del nivel de ahorro, limitando la generación de recursos propios para financiar los proyectos de inversión; y, por último, ha distorsionado el mecanismo de precios, generando una asignación ineficiente de los recursos económicos¹⁰.

Por otra parte, el mayor número de regulaciones legales y administrativas en los países europeos —una de las formas de intervención pública más extendida en Europa— repercute en una mayor rigidez de los mercados de bienes, de servicios y de factores, con las consecuencias negativas que ello tiene sobre el

¹⁰ Ver el trabajo de UNICE antes citado.

GRAFICO 2

NECESIDAD/CAPACIDAD DE FINANCIACION DE LAS AA PP, 1982-1992 (En porcentaje del PIB)



FUENTE: European Economy.

funcionamiento global del sistema económico y de su competitividad frente a terceros países.

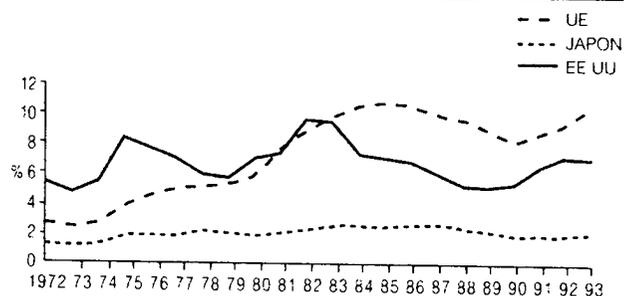
La rigidez del mercado de trabajo

La falta de flexibilidad del mercado de trabajo europeo es probablemente la rigidez más importante que afecta a la economía europea, no sólo por sus efectos sobre el funcionamiento global del sistema económico, sino también por los problemas sociales que genera en forma de desempleo. Las barreras de entrada —contratación indefinida, elevado salario mínimo interprofesional y salario de reserva creciente—, que dificultan el acceso al mercado de trabajo de mujeres y jóvenes; la ausencia de movilidad funcional y geográfica¹¹; la centralización de la negociación colectiva; la rígida estructura salarial, que concede poca relevan-

¹¹ La movilidad geográfica no se produce siquiera en el interior de las economías, algo que resulta especialmente grave. A escala europea, ésta no será posible hasta que no se apruebe la libertad total de movimiento de trabajadores, lo que sucederá una vez que entre en vigor el Tratado de Shengen. Aun así, la lengua seguirá siendo una barrera de cierta importancia, quizá la más difícil de superar en los próximos años.

GRAFICO 3

TASA DE DESEMPLEO, 1972-1993 (Porcentaje sobre la población activa)



FUENTE: European Economy.

cia a las partes variables del salario, más ligadas a la productividad; y el elevado coste del despido son los aspectos más negativos del mercado de trabajo europeo. Podría pensarse que la economía nipona también padece algunos de estos problemas, ya que existe de hecho una relación casi familiar entre empleados y empleadores. Pero la realidad es que se trata de un mercado que reacciona adecuadamente en los momentos de crisis ralentizando el ritmo de aumento de los salarios nominales, lo que no sucede en Europa. El mercado de trabajo estadounidense es, sin lugar a dudas, el más flexible de los tres.

Las consecuencias de esta mayor rigidez laboral sobre el empleo son muy negativas, tal y como se desprende de los datos disponibles. La tasa anual de crecimiento del número de nuevos empleos en Europa ha sido sólo el 0,4 por 100 en los últimos veinte años, frente al 1 por 100 en Japón y el 1,8 por 100 en EE UU. El Gráfico 3 muestra la evolución del paro en los tres grandes bloques. La tasa de desempleo de la UE en 1972 era el 2,8 por 100 de la población activa, exactamente la mitad de la estadounidense (5,6 por 100). Sin embargo, el desempleo ha ido creciendo de forma desmesurada en Europa durante los últimos veinte años hasta situarse en 1993 en el 11 por 100, casi dos veces el nivel de desempleo de los Estados Unidos (6,7 por 100) y casi cuatro el nivel de Japón (2,5 por 100).

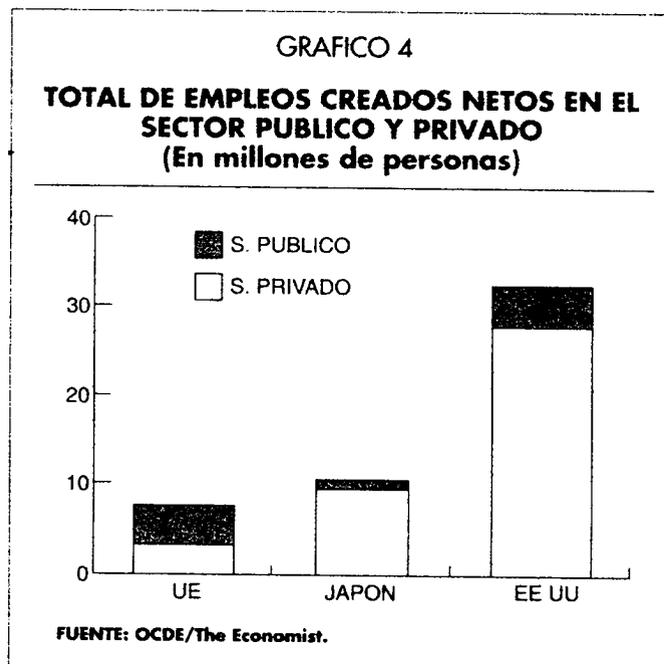
La dureza de estos datos resulta mayor cuando se analiza la evolución del empleo en el sector privado y en el sector público.

De los 7,5 millones de puestos de trabajo creados entre 1972 y 1992 en la UE, sólo el 46,7 por 100 se generó en el sector privado, frente al 89 por 100 en Estados Unidos y al 95,2 por 100 en Japón. Estas cifras ponen de manifiesto las enormes dificultades que tienen las empresas privadas europeas para crear empleo, como consecuencia de una legislación que desincentiva la contratación. Además, estas cifras resultan muy preocupantes, por cuanto la mayoría del empleo se ha generado en sectores económicos que están al abrigo de la competencia exterior, lo que hace temer sobre la estabilidad futura de esos puestos de trabajo.

Asimismo, la rigidez del mercado de trabajo europeo ha hecho posible crecimientos salariales muy por encima de la productividad y totalmente desligados de la evolución de la economía y del empleo, a la vez que ha otorgado un poder de negociación excesivo a los sindicatos. Entre 1982 y 1992, los costes laborales europeos por hora crecieron a un ritmo elevado, llegando a situarse al final del periodo un 23 por 100 por encima de los estadounidenses y de los japoneses. Igualmente, las empresas europeas han padecido unos costes laborales unitarios más altos, no sólo como consecuencia del aumento de los salarios nominales, sino también por el incremento del coste no salarial del trabajo. A título de ejemplo, los costes no salariales de la mano de obra en la industria manufacturera por hora duplicaban al estadounidense y al japonés en 1992¹². Este mayor coste relativo del factor trabajo ha sido una de las causas fundamentales del incremento del desempleo estructural europeo.

Por último, las enormes rigideces que afectan al mercado de trabajo europeo han impedido la realización de los ajustes y cambios estructurales necesarios para que las empresas europeas se adapten a las nuevas condiciones impuestas por la globalización, a la evolución de la demanda y a las nuevas tecnologías. Esto cobra una gran importancia en un periodo como el actual, no sólo porque representa un requisito fundamental para poder competir en los mercados mundiales, sino también porque de ello depende la estabilidad futura del empleo y la mejora del bienestar de las familias europeas.

¹² Estos datos se basan en las estadísticas del Department of Labour de los Estados Unidos y han sido recogidos en el trabajo de UNICE antes citado.



La excesiva regulación de los servicios

Europa va por detrás de Japón y de Estados Unidos en la liberalización de los servicios, en especial en la introducción de más competencia en los sectores de actividad con más incidencia en la estructura de costes de las empresas y en la formación de precios de la economía. Las telecomunicaciones, los transportes y la distribución de energía eléctrica apenas han experimentado alguna transformación importante —salvo en el Reino Unido—, aunque cabe esperar que se avance en este sentido en el futuro próximo, como consecuencia de la presión que está ejerciendo la Comisión sobre los Estados miembros.

La insistencia de Bruselas no obedece sólo a las razones antes señaladas, sino también a que se trata de uno de los elementos más relevantes para la culminación del mercado interior único. Mientras en Estados Unidos y en Japón se han privatizado y sometido a la competencia total las principales empresas de telecomunicaciones —incluso en la telefonía local, algo que ni siquiera se plantea en Europa— y de transporte aéreo, en la

mayoría de los países europeos estos sectores continúan en manos de monopolios públicos¹³.

Tres son los efectos más importantes de la elevada protección de los servicios. En primer lugar, la estructura monopólica u oligopólica de estos mercados conduce a una mayor inflación, por cuanto posibilita la traslación sin grandes dificultades de los aumentos de costes a los precios. En segundo lugar, mantiene unas empresas claramente ineficientes (la mayoría de propiedad pública) en funcionamiento; empresas que, en la mayoría de los casos, tendrían serios problemas para competir en un mercado abierto. En tercer lugar, limita la entrada de nuevos operadores de esos mercados, con el consiguiente perjuicio de la inversión productiva —muy necesaria, por lo demás, por la importancia tecnológica de muchos de estos sectores—, la creación de empleo y, en definitiva, el crecimiento económico. Por último, la protección de estos mercados provoca una distribución injusta de la renta, por cuanto privilegia a unos pocos en detrimento del conjunto de la sociedad.

Europa soporta unos costes energéticos muy elevados, que inciden negativamente sobre la competitividad del tejido empresarial. Esto es el resultado de todo un conjunto de factores que tienen que ver con la producción de energía y los input que se utilizan para generarla, pero también y, sobre todo, con la estructura de la distribución energética, en manos de monopolios públicos o de oligopolios claramente afincados y con una clara división del mercado. Asimismo, los gobiernos europeos han encarecido significativamente los precios energéticos —tanto de la electricidad como de los combustibles— a través del aumento incesante de los impuestos que gravan sus consumos, dando muestras de una voracidad recaudadora sin parangón en otras partes del mundo.

¹³ El gobierno estadounidense acaba de aprobar una ley mediante la cual liberaliza el segmento de telefonía local, que permanecía en manos de la AT&T. De esta forma, la legislación americana iguala a la japonesa, que había desregulado completamente el sector en 1985. En Europa, sólo el Reino Unido y Alemania han dado pasos importantes en este sentido, pero queda mucho por hacer, en especial en la parte continental. Para una mayor información, ver el trabajo de MARTIN NEIL BAILY (1994): «Competencia, eficiencia y regulación en la necesaria liberalización de los servicios», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 3, Madrid.

4. La política económica europea frente a la crisis

Estas diferencias estructurales agravaron la reciente crisis, a la vez que explican la pérdida relativa de competitividad de la economía europea. Es cierto que hubo otros factores de índole coyuntural que contribuyeron a extender la recesión más allá de lo previsible —la unificación alemana, las turbulencias monetarias, las incertidumbres generadas por los malos resultados de algunos referenda nacionales para ratificar el Tratado de Maastricht y los conflictos comerciales entre Europa y Estados Unidos que retrasaron la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT—. Sin embargo, cuando se pretende plantear una estrategia de política económica duradera, lo importante no es analizar los elementos coyunturales, cuya incidencia negativa es temporal, sino los aspectos estructurales que son los que perduran y los que ponen en peligro el crecimiento potencial de la economía.

La profundidad de la crisis ha creado el entorno adecuado para la reflexión sobre los principales problemas y para la puesta en marcha de nuevas medidas orientadas a resolverlos. La política económica aplicada por los Estados miembros en el último año y medio responde precisamente a su preocupación por eliminar los factores estructurales que produjeron la caída tan estrepitosa de la producción y el empleo durante 1993 y por evitar que puedan volver a obligar a frenar la nueva etapa de expansión.

Los gobiernos europeos parecen haber comprendido finalmente la necesidad de realizar cambios profundos si se quiere mejorar la competitividad, mantener una posición de cabeza dentro del sistema económico mundial y avanzar en la Unión Económica y Monetaria. En muchos países se ha vuelto a levantar con fuerza la bandera de la consolidación fiscal y de las reformas de mercados como objetivos prioritarios del quehacer económico. Los gobiernos europeos han entendido que no es conveniente impulsar la economía a través de la expansión del gasto público, por cuanto tiene un coste muy alto en términos de credibilidad y de deterioro de la situación macroeconómica. Desafortunadamente, la recesión impidió la reducción significativa del déficit

público en casi todos los Estados miembros en porcentaje del PIB por la actuación de los estabilizadores automáticos.

Algunos Estados miembros han puesto en marcha medidas tendentes a corregir este desequilibrio económico. Tal es el caso del programa presupuestario del gobierno de Balladur en Francia y del Programa de Acción del gobierno alemán del Canciller Kohl, que llegan, incluso a afectar a algunas partidas presupuestarias del sistema de protección social. Dentro de estos programas, se hace un énfasis especial en la necesidad de contener el gasto público como condición imprescindible para poder reducir la presión fiscal, así como en la privatización de las empresas públicas existentes para mejorar la eficiencia de la economía, expandir la propiedad privada y rebajar la deuda pública. Estos países ya han aplicado medidas importantes en este sentido como son, la introducción del bono sanitario; la reforma de la gestión de los servicios públicos; la reducción de la fiscalidad sobre los planes de pensiones privados; la disminución de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social; y la privatización de algunas empresas públicas —BNP, Rhône Poulenc y UAP en Francia; y Lufthansa y parte de los ferrocarriles en Alemania.

Por otra parte, la reducción de la inflación, la mejora de los desequilibrios básicos en Alemania y la ampliación de las bandas de fluctuación del SME al ± 15 por 100 —lo que equivale prácticamente a la flotación— han facilitado el descenso gradual de los tipos de interés en casi todos los Estados miembros de la Unión. Esta política monetaria, que podría denominarse como cautelosamente expansiva, ha favorecido la salida de la crisis, aunque se mantiene muy vigilante —como debe ser— de la evolución de los desequilibrios.

La contención de los precios en Alemania y la puesta en marcha de algunas medidas orientadas a corregir el déficit público han representado un alivio importante para el resto de los países ligados al SME, por cuanto han permitido al marco alemán recuperar su papel de moneda «ancla» del sistema. Además, como dato positivo hay que destacar que, a pesar de la mayor flotación de las monedas que permiten las nuevas bandas, ningún país ha recurrido a devaluaciones competitivas como mecanismo de ajuste de la economía.

Casi todos los países han emprendido la reforma de sus mercados, bien suavizando las regulaciones vigentes o simplemente eliminándolas. En el ámbito laboral, destaca la flexibilización de la legislación vigente en España, Italia, Francia y Alemania, lo que ha contribuido de forma significativa a la moderación de los salarios y a la creación de empleo. De hecho, los costes salariales se han desacelerado notablemente en prácticamente todos los Estados miembros y, lo que es aún más importante, los costes laborales por unidad de producto crecen a un menor ritmo. Asimismo, las reformas introducidas en el empleo —aunque insuficientes— han reducido el umbral de crecimiento necesario para crear empleo hasta el 1 por 100. De esta forma, el crecimiento económico que ya se está produciendo será más intenso en empleo, permitiendo reducir la elevada tasa de desempleo europea. Otra medida que ha favorecido el relanzamiento de la creación de empleo es la reducción de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas, por cuanto altera el precio relativo del factor trabajo respecto al capital, incentivando su utilización.

Asimismo, algunos países han iniciado la liberalización de sus mercados de servicios. Alemania ha abierto a la competencia algunos segmentos de actividad de los servicios, en especial de los más relevantes desde el punto de vista de los costes internos. El gobierno federal incluso aprobó una nueva Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones y se espera que haga lo mismo en los próximos meses con el transporte aéreo y con el sistema ferroviario. Aunque estas medidas no tienen el alcance deseable, son un paso importante en el buen camino. La mayor flexibilidad del sistema económico es clave para que las empresas se reestructuren, ajusten sus costes y recuperen márgenes de beneficio, condición necesaria para el relanzamiento de la inversión y del empleo, y para la sostenibilidad del crecimiento.

5. Los retos futuros de la política económica en la Unión Europea

La política económica europea futura debe orientarse a conseguir dos objetivos básicos, que resultan esenciales para el futuro de la Unión. El primero de ellos es la mejora de la competitivi-

dad de la economía de la UE y de las empresas europeas. En segundo lugar —muy ligado a lo anterior—, la culminación del proceso de unión económica y monetaria, condición que resulta imprescindible para convertir a Europa en una unidad económica plenamente comparable a Japón y a Estados Unidos y liberar nuevas posibilidades de crecimiento.

La mejora de la competitividad europea no será posible sin un cambio de mentalidad por parte de los agentes económicos —gobiernos, empresas y sindicatos—, y sin una transformación de las bases filosóficas que han sustentado el modelo socioeconómico que ha predominado hasta ahora. Este patrón de desarrollo jugó un papel importante en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero ha sido superado completamente por unas condiciones nuevas, que obligan a su replanteamiento. Aquellos que siguen apegados a los viejos esquemas no se percatan de que los efectos de las medidas económicas no son los mismos en una economía abierta y muy interdependiente como la actual, que en una economía cerrada.

La sociedad europea debe entender, sin caer en políticas de borrón y cuenta nueva, que no será posible competir en los mercados mundiales ni mantener una posición de relevancia en el sistema económico mundial si no se producen transformaciones en el funcionamiento global de la economía. La orientación del nuevo modelo debe ser la búsqueda de la eficiencia y de la competitividad empresarial para ganar nichos de mercado, y la recuperación de los incentivos de los ciudadanos a trabajar, a invertir y a innovar. Se trata de crear un clima favorable para que los agentes privados de la economía recuperen la confianza y asuman nuevos riesgos.

¿Cuáles serían los aspectos prioritarios de esta política económica? El primero sería la estabilización de la economía, lo que exigiría una combinación adecuada de los instrumentos básicos de la política económica. El equilibrio interno de la economía (pleno empleo con estabilidad de precios) y el equilibrio externo (situación cómoda de la cuenta corriente) deben conseguirse mediante una política presupuestaria estabilizadora, que apueste decididamente por la contención del gasto público, la reduc-

ción de la presión fiscal y la disminución del déficit público a medio plazo. Para lograr este objetivo, es conveniente también que la política de rentas contribuya mediante la moderación del crecimiento de los salarios nominales, lo cual no significa en ningún caso pérdida de poder adquisitivo, sino que su crecimiento en el futuro esté más estrechamente ligado a la evolución de la productividad de las empresas.

La política fiscal tiene una elevada responsabilidad en la culminación con éxito de la UEME, por cuanto de ella depende la estabilización y el ajuste económico, puesto que la política monetaria debe ocuparse del cumplimiento del compromiso de estabilidad del tipo de cambio. Una vez llegada la tercera fase de la unión monetaria, ningún país podrá utilizar las devaluaciones competitivas como mecanismo de ajuste de su economía, sino que deberá realizarlo actuando con firmeza sobre los costes internos y las cuentas públicas.

El periodo transitorio hacia la UEME exige la disciplina presupuestaria de sus futuros miembros, por cuanto una política comunitaria de excesivo endeudamiento público sería muy perjudicial para la marcha de la economía global. Su dinámica forzaría políticas monetarias expansivas, cuya consecuencia sería la salida de capitales hacia terceros países, que las instancias comunitarias difícilmente podrían frenar recurriendo a leyes del mercado. Y surgiría, por tanto, la grave tentación de imponer controles a la libre circulación de capitales que, como se ha demostrado en el pasado, son ineficaces para resolver los problemas de la balanza de pagos y de la economía real. Además, la independencia del Banco Central Europeo podría verse amenazada por las presiones de estos países en favor de la monetización de sus déficits públicos, con la consiguiente pérdida de credibilidad que ello produciría entre los inversores nacionales y extranjeros. De ahí la importancia de mantener intacto el requisito de convergencia presupuestaria de Maastricht¹⁴.

¹⁴ DONGES, Jürgen *et al.* (1992-1993): Für Wachstumsorientierung: Gegen lähmenden Verteilungsstreit, del Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, capítulo IV, Meltzer-Poeschel, Stuttgart.

La integración conlleva una serie de restricciones al diseño de las políticas fiscales nacionales, pero también ofrece un marco que propicia mayores acciones conjuntas por parte de los Estados miembros, que repercutirían positivamente en su bienestar futuro. Las razones que impulsan la mayor coordinación presupuestaria son básicamente dos. Por un lado, la progresiva integración de los mercados de bienes, servicios y factores conlleva, desde una perspectiva nacional, la filtración hacia el exterior de la expansión de la demanda que provoca una política fiscal expansiva. Por otro lado, la libre circulación de capitales y la estabilidad cambiaria pueden hacer que países con déficit públicos elevados sufran apreciaciones de su tipo de cambio, puesto que la financiación del desequilibrio público eleva los tipos de interés, con la consiguiente pérdida de competitividad de su producción en los mercados internacionales.

Ambos argumentos avalan la necesidad de un cierto grado de coordinación de las políticas presupuestarias. Sin embargo, todavía sigue habiendo algunos condicionantes de índole política que limitan por ahora este proceso. En este sentido, merece la pena recordar que toda coordinación plena de políticas económicas supone en la práctica una pérdida de soberanía nacional mayor que la que derivaría de la adopción de la moneda única. Por tanto, será necesario avanzar en este camino de forma lenta, a fin de evitar que reaparezcan recelos nacionalistas que pongan en peligro el proceso de integración.

Asimismo, la política económica de los Estados miembros debe incluir, además, medidas de flexibilización de los mercados de servicios y de factores productivos. A este respecto, será conveniente profundizar en la reforma de los mercados de trabajo, condición imprescindible para que las empresas puedan reestructurarse y adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por el desarrollo tecnológico y la evolución cada vez más errática de la demanda. La flexibilización laboral debe ir acompañada del endurecimiento de las condiciones de percepción de los subsidios de desempleo, así como de una inyección de recursos a las actividades de formación y de reciclaje de la mano de obra.

Sin reducir el grado de protección social para los más desfavorecidos, resulta imprescindible una profunda revisión del actual

sistema asistencial existente en la Unión Europea, estableciendo un Estado de bienestar posible que reduzca los costes del factor trabajo y que además sea financiable, que no merme la competitividad de la zona, no desincentive decisiones de ahorro y trabajo, y que cubra las necesidades de los auténticamente necesitados.

Por último, es urgente que se produzca la apertura total de los sectores de servicios a la competencia, aunque en un primer momento se limite sólo a permitir la entrada de nuevos operadores europeos. La construcción del mercado único de los servicios no debe esperar más, puesto que representa un paso importante —quizás el más difícil— en la culminación de la unión económica. El mercado único europeo no podrá funcionar adecuadamente con unos mercados de servicios fragmentados, menos aún si son tan importantes para el futuro del continente como las telecomunicaciones y los transportes. La liberalización de estos sectores debe complementarse con la privatización de las principales empresas que operan en ellos, tal y como ha sucedido en Estados Unidos, el Reino Unido y Japón. Las experiencias de estos países son una prueba determinante de los efectos positivos que derivan de estos procesos, por cuanto posibilitan la asignación eficiente de los recursos de inversión, expanden el empleo y elevan el crecimiento potencial de la economía.

Conseguir una tasa elevada de crecimiento en el futuro resulta crucial para restablecer la competitividad de Europa y para finalizar con éxito el proceso de integración. La historia de la Unión Europea ha demostrado que la integración sólo avanza con firmeza en los periodos de expansión económica, por lo que sería conveniente hacer que este nuevo ciclo expansivo se consolide y dure el mayor tiempo posible. El camino en la consecución de este objetivo no está, sin embargo, exento de riesgos. La inestabilidad general que afecta a los mercados financieros internacionales podría poner en peligro la actual recuperación. Asimismo, la falta de ahorro a escala mundial, con un incremento considerable de los países que compiten por estos recursos escasos —Iberoamérica, Europa Central y del Este, China e India—, podría obligar a un ascenso de los tipos de interés que frene, antes de tiempo, el crecimiento económico.